TEMA 10

# El presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Concepto y estructura. Fases del ciclo presupuestario. La ejecución del presupuesto de la Comunidad Autónoma: el procedimiento general, fases, órganos competentes y documentos contables

## REFERENCIAS LEGISLATIVAS

*Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, cuya última modificación se ha producido por Decreto-ley 20/2021, de 28 de septiembre, por el que se modifica el Decreto-ley 10/2021, de 1 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras y se convocan subvenciones a personas trabajadoras autónomas y empresas para el apoyo a la solvencia y reducción del endeudamiento del sector privado*

*Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, cuya última modificación se ha producido por Decreto-ley 26/2021, de 14*

*de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía*

*Decreto 286/2021, de 28 de diciembre, por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2022*

*Orden de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía, de 13 de julio de 2020, por la que se dictan normas para la elaboración del presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2021*

*Orden de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, de 8 de junio de 2021, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2022*

*Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, cuya última modificación se ha producido por Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021*

*Orden de 19 de febrero de 2015, por la que se regula la contabilidad pública de la Junta de Andalucía, cuya última modificación se ha producido por Orden de 7 de septiembre de 2020, por la que se modifica la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 19 de febrero de 2015, por la que se regula la contabilidad pública de la Junta de Andalucía y la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 30 de marzo de 2015, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Financiera de la Junta de Andalucía y de sus Agencias Administrativas y de Régimen Especial*

*Resolución de 22 de noviembre de 2007, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se da publicidad a la Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, cuya última modificación se ha producido por Acuerdo de 28 de abril de 2021, del Pleno del Parlamento de Andalucía, de reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía en relación con los Grupos Parlamentarios*

## OBJETIVOS

*Conocer la estructura del presupuesto de Andalucía*

*Conocer las fases del ciclo presupuestario en la Comunidad andaluza*

*Estudiar en profundidad la fase de ejecución del presupuesto*

# 1. EL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. CONCEPTO Y ESTRUCTURA

## 1.1 Concepto

Según lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, y de conformidad con lo previsto en el Estatuto de Autonomía, el Presupuesto de la Junta de Andalucía constituye la expresión **cifrada, conjunta y sistemática** de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas y de régimen especial, sus instituciones, consorcios y agencias públicas empresariales que conforme a sus Estatutos sean de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por el resto de las agencias públicas empresariales, por las sociedades mercantiles del sector público andaluz, por las fundaciones y las demás entidades previstas en el artículo 5.3 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, y por la dotación para operaciones financieras de fondos regulados en el artículo 5.5 del mismo cuerpo legal.

## 1.2 Ámbito temporal del presupuesto

El ejercicio presupuestario coincidirá, según el artículo 32 de la Ley General de la Hacienda Pública andaluza, con el año natural y a él se imputarán:

a) Los derechos liquidados durante el mismo, cualquiera que sea el periodo de que deriven.

b) Las obligaciones reconocidas hasta el 31 de diciembre, con cargo a los referidos créditos.

## 1.3 Estructura

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 33 de la misma Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, el presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Junta y demás entidades mencionadas anteriormente.

Dicho Presupuesto contendrá:

a) Los estados de gastos de la Junta de Andalucía y de sus agencias administrativas y de régimen especial, en los que se incluirán con la debida especificación los créditos necesarios para atender el cumplimiento de las obligaciones.

b) Los estados de ingresos de la Junta de Andalucía y de sus agencias administrativas y de régimen especial, en los que figuren las estimaciones de los distintos derechos económicos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio.

c) Los estados de gastos e ingresos de las agencias públicas empresariales que conforme a sus Estatutos sean de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre.

d) Los estados de gastos e ingresos de sus instituciones.

e) Los estados de gastos e ingresos de los consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía.

f) Los presupuestos de explotación y de capital de las restantes agencias públicas empresariales y de las sociedades mercantiles del sector público andaluz.

g) Los presupuestos de explotación y de capital de las fundaciones y demás entidades referidas en el artículo 5.3.

h) Los presupuestos de los fondos carentes de personalidad jurídica definidos en el artículo 5.5, determinándose expresamente las operaciones financieras.

La estructura del Presupuesto de gastos e ingresos se determinará por la Consejería competente en materia de Hacienda, teniendo en cuenta la organización de la Junta de Andalucía, de sus agencias administrativas, de régimen especial y públicas empresariales referidas en el artículo 2.c), sus consorcios e instituciones, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, las finalidades y objetivos que con estos últimos se propongan conseguir y los programas de inversiones previstos en los correspondientes planes económicos vigentes.

El estado de gastos aplicará la clasificación orgánica, económica, funcional y por programas. Los gastos de inversión se clasificarán territorialmente. El estado de ingresos aplicará la clasificación orgánica y económica.

La clasificación económica de gastos e ingresos contendrá las transferencias necesarias para la financiación de las agencias administrativas, de régimen especial, públicas empresariales del artículo 2.c) y consorcios adscritos, que equilibren los gastos e ingresos de sus respectivos presupuestos y permitan obtener la cuenta consolidada del Presupuesto.

En particular, según lo previsto en la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2021 está integrado por:

a) Los estados de gastos e ingresos de la Junta de Andalucía y sus instituciones.

b) Los estados de gastos e ingresos de las agencias administrativas.

c) Los estados de gastos e ingresos de las agencias de régimen especial.

d) Los estados de gastos e ingresos de los consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía.

e) Los estados de gastos e ingresos de las agencias públicas empresariales que conforme a sus Estatutos sean de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

f) Los presupuestos de explotación y de capital de las sociedades mercantiles del sector público andaluz, participadas mayoritariamente de forma directa o indirecta por la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias y demás entidades de Derecho Público.

g) Los presupuestos de explotación y de capital de las fundaciones y demás entidades referidas en el apartado 3 del artículo 5 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo.

h) Los presupuestos de los fondos a que se refiere el apartado 5 del artículo 5 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

De forma detallada, la Orden de 13 de julio de 2020, por la que se dictan normas para la elaboración del presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2021, realiza la siguiente distinción:

- Estructura general del presupuesto
- Estructura específica para las sociedades mercantiles, fundaciones y fondos carentes de personalidad jurídica

## A. Estructura general

El Presupuesto para el ejercicio económico 2021 estará integrado por los estados de gastos e ingresos de la Junta de Andalucía, sus instituciones, agencias administrativas, de régimen especial, públicas empresariales referidas en el artículo 2.c) del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía y sus consorcios; y contendrá las obligaciones que, como máximo, se puedan reconocer y los derechos que se prevean liquidar.

Recogerá, asimismo, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos de la Comunidad Autónoma.

### a. Presupuesto de Ingresos

El Presupuesto de Ingresos se ajustará a una doble clasificación: orgánica y económica.

#### • Clasificación orgánica

La clasificación orgánica de los ingresos se realizará en función de los subsectores siguientes:

1.º Junta de Andalucía.

2.º Agencias administrativas y agencias de régimen especial.

3.º Agencias públicas empresariales referidas en el artículo 2.c) del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

4.º Consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía.

Todo ello, conforme a la clasificación orgánica por secciones que se recoge en el Anexo I.

- **Clasificación económica**

Los ingresos se ordenarán, según su naturaleza económica, con arreglo a la clasificación que figura en el Anexo III, contemplando las definiciones recogidas en el Anexo I de la Orden de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía, de 7 de julio de 2020, por la que se establecen los códigos y las definiciones de las clasificaciones económicas de los estados de ingresos y gastos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- **Elementos de la partida presupuestaria de ingresos**

La partida presupuestaria de ingresos, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 19 de febrero de 2015, por la que se regula la contabilidad pública de la Junta de Andalucía, se compone de los siguientes elementos:

1.º Centro Gestor, identificando la sección presupuestaria, el servicio y el centro de gastos.

2.º Posición Presupuestaria, que comprende el tipo de presupuesto (ingresos), el capítulo, artículo, concepto y subconcepto, así como la provincia.

3.º Fondo, que hace referencia a la fuente de financiación.

El tipo de presupuesto, la provincia y el fondo se definirán conforme a lo establecido en el Anexo V.

## b. Presupuesto de Gastos

El Presupuesto de Gastos se estructura teniendo en cuenta la organización del sector público autonómico, las finalidades y objetivos que el Presupuesto pretende conseguir y la naturaleza económica de los gastos.

Los créditos se clasificarán en una triple vertiente: orgánica, funcional y económica.

a) La clasificación orgánica de los créditos se realizará en función de las secciones presupuestarias, servicios y centros de gastos, recogidos en el Anexo I.

b) Las diferentes secciones presupuestarias formularán sus anteproyectos de presupuestos con una estructura funcional de acuerdo con la clasificación establecida en el Anexo II a nivel de programa presupuestario.

c) Los créditos atribuidos a cada programa presupuestario se ajustarán a la clasificación económica del gasto público que se establece en el Anexo IV, contemplando las definiciones recogidas en el Anexo II de la orden de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía,

de 7 de julio de 2020, por la que se establecen los códigos y las definiciones de las clasificaciones económicas de los estados de ingresos y gastos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La citada clasificación económica y sus denominaciones genéricas o principales serán modificables por resolución de la Dirección General de Presupuestos. Asimismo, la Dirección General de Presupuestos podrá establecer denominaciones específicas de una denominación genérica para una sección presupuestaria, fondo y programa presupuestario. En ambos supuestos, se requerirá propuesta motivada de los órganos directivos responsables de la gestión presupuestaria o de otros órganos competentes por razón de la materia, que la remitirán utilizando el formulario de alta o modificación establecido para ello. Vista la propuesta, la Dirección General de Presupuestos resolverá lo procedente, pronunciándose sobre su codificación y denominación.

d) La partida presupuestaria de gastos, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 19 de febrero de 2015, está compuesta de los siguientes elementos:

1.º Centro Gestor, identificando la Sección Presupuestaria, el Servicio y el Centro de Gastos.

2.º Posición Presupuestaria, que comprende el tipo de presupuesto (gastos), el programa presupuestario, el capítulo, artículo, concepto y subconcepto, así como la provincia.

3.º Fondo, que hace referencia a la fuente de financiación.

4.º Proyecto presupuestario, también denominado programa de financiación, del anexo de inversiones.

El tipo de presupuesto, la provincia, el fondo y el proyecto presupuestario se definirán conforme a lo establecido en el Anexo V.

**Tome nota**

A los efectos de determinar la vinculación de cada proyecto presupuestario con los objetivos previstos en la planificación general o sectorial vigente, entre los elementos que lo definan se deberá indicar su incardinación en las estrategias y ejes que se recogen en la «Agenda por el Empleo. Plan Económico de Andalucía 2014-2020. Estrategia para la Competitividad», aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de julio de 2014.

## B. Prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2022: aspectos a tener en cuenta en la estructura y fases del ciclo presupuestario

### a. Contexto legal

Antes de adentrarnos en el desarrollo del presupuesto andaluz y sus fases, debe advertirse que, a fecha de la publicación del presente manual, no ha sido publicada la correspondiente Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2022.

En efecto, el Gobierno andaluz presentó en el Parlamento de Andalucía el proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2022 junto con su documentación anexa, para su examen, enmienda y aprobación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo.

El debate de enmiendas a la totalidad del Presupuesto se produjo en fecha 24 de noviembre de 2021, y como resultado de este, el Parlamento devolvió al Consejo de Gobierno el proyecto de Ley.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía establece en su artículo 190.5, que si el Presupuesto no estuviere aprobado el primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.

Asimismo, el artículo 37 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, establece que si la Ley del Presupuesto no fuera aprobada por el Parlamento de Andalucía antes del primer día del ejercicio económico que haya de regir se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio inmediatamente anterior, con la estructura y aplicaciones contables del proyecto remitido, en su caso, hasta la aprobación y publicación del nuevo en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Igualmente, establece que la prórroga no afectará a las operaciones de capital y financieras, correspondientes a programas y servicios no incluidos en el Anexo de Inversiones del Presupuesto del ejercicio que se prorroga. Tampoco afectará a transferencias corrientes que no se relacionen con el funcionamiento de los servicios.

En tales circunstancias, siendo imposible la aprobación de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2022 antes del día 1 de enero de 2022, se produjo la prórroga del Presupuesto de forma automática, lo que justifica la aprobación de un instrumento normativo que permita hacerla más operativa, al objeto de facilitar la actividad económico-financiera de la Administración de la Junta de Andalucía y de los distintos entes de su sector público.

Por ello, se publicó el **Decreto 286/2021, de 28 de diciembre,** por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2022, al objeto de establecer los criterios de aplicación de la prórroga para el ejercicio 2022 del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, que salvaguarden el conjunto de compromisos jurídicos y de gestión que mantiene la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A ello se añade que la ejecución del Presupuesto prorrogado ha de conciliarse con los principios contemplados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Así, para facilitar la ejecución del Presupuesto prorrogado y optimizar la eficiencia de la gestión presupuestaria durante el período de prórroga y, consecuentemente, garantizar el eficaz funcionamiento de la Administración autonómica y de los servicios públicos prestados a la ciudadanía, en el mencionado Decreto 286/2021, de 28 de diciembre, se establecen determinados aspectos sobre los créditos prorrogados. Asimismo, se establece la estructura presupuestaria, de conformidad con la estructura y aplicaciones contables del proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2022 remitido al Parlamento.

## b. Aspectos generales de la prórroga

En general, se entenderán prorrogadas las disposiciones de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, que guarden una relación necesaria con los créditos presupuestarios prorrogados, y salvo que resultaran inaplicables por su naturaleza. Se citan de manera expresa aquellas disposiciones excepcionadas por haberse cumplido el mandato que establecían.

Respecto de los **créditos afectados a programas de la Unión Europea** (servicios 11 a 17), los compromisos financieros de los Planes y Programas comunitarios aprobados constituyen la base del presupuesto anual, y una obligación de ejecución para no incurrir en penalizaciones por incumplimiento de las reglas de certificación, y por tanto, en pérdida de la financiación acordada. Por lo tanto, en la situación de prórroga no resulta adecuado reproducir el escenario financiero del ejercicio anterior, donde los compromisos de gasto obedecían a la anualidad 2021, sino que la presupuestación debe estar ajustada al cumplimiento de la regla n+3 y a la programación para 2022, todo ello sin perjuicio de que no se supere globalmente el crédito del Presupuesto para 2021 y se cumplan las limitaciones sobre prórroga presupuestaria contempladas en el citado artículo 37 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, y no contemplándose con carácter general los recursos adicionales y extraordinarios procedentes del Instrumento de Recuperación REACT EU que no fueron incluidos en el Presupuesto para el año 2021.

En cuanto a los **créditos financiados con transferencias y otros ingresos finalistas** (servicios 18 y 20), la Comunidad Autónoma presupuesta anualmente un volumen determinado

de recursos procedentes de estas fuentes financieras, debiéndose realizar periódicamente la revisión de los escenarios, en base a la información de la que se dispone sobre asignaciones de los Presupuestos Generales del Estado, convenios con otras Administraciones u otros acuerdos. Las características descritas de estas fuentes finalistas también determinan que el escenario de prórroga haya de ajustarse a la realidad de estas fuentes financieras. En este sentido, se recoge en el Presupuesto prorrogado la desagregación a nivel de sección y código de financiación, que proporcione soporte a la envolvente de estos recursos para el ejercicio 2022, con el límite del crédito inicial del ejercicio que se prorroga, y sin tener en cuenta con carácter general las transferencias finalistas del Estado procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia dado que no fueron previstas en ningún caso en el Presupuesto para el año 2021.

Sin perjuicio de lo indicado anteriormente para las fuentes financieras finalistas, la distribución por capítulos de la prórroga presupuestaria para el ejercicio 2022 se realiza atendiendo a la estructura y aplicaciones del proyecto remitido al Parlamento de Andalucía.

El ejercicio económico 2022, de acuerdo con las decisiones adoptadas por el Gobierno de España y comunicadas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera en el presente año, muestra una restricción financiera importante en créditos autofinanciados que ya fue considerada en el proyecto de la Ley del Presupuesto para 2022. Así, asistimos a una disminución global de las cantidades que, en concepto de modelo de financiación, dotaciones extraordinarias de financiación estatal, y tasa de referencia de déficit, han de tenerse en cuenta en el tratamiento de los créditos del Estado de Gastos provenientes del 2021 que, con la estructura y aplicaciones contables del proyecto remitido, sean asignados al Presupuesto de prórroga.

Ello conlleva necesariamente que el Presupuesto de prórroga priorice en primer lugar la cobertura de todos los compromisos de gasto que existan para el ejercicio 2022, y todo ello sin perjuicio del límite de **créditos autofinanciados** establecidos en la envolvente del Presupuesto aprobado para 2021. Los incrementos retributivos del personal que se dispongan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, los compromisos existentes en materia de conciertos, contratos, refuerzos de personal Covid y gasto corriente consolidado en los servicios públicos esenciales, que tensionan el Presupuesto de 2022, en el marco de la reducción financiera indicada, han de considerarse preferentemente sobre otras partidas dentro de las decisiones de aplicación del Presupuesto de prórroga, pues en caso contrario peligraría la sostenibilidad financiera y presupuestaria de la Junta de Andalucía en el ejercicio de 2022, así como el necesario cumplimiento de los principios contemplados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Por ello, en el capítulo I se recoge la valoración de la plantilla de personal vigente a 31 de diciembre de 2021, y se prevé de forma automática la aplicación del incremento retributivo que disponga con carácter básico, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022, de conformidad con la disposición adicional cuarta de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, reservándose créditos para dicha finalidad.

Para el capítulo II la prórroga presupuestaria alcanza a los créditos para gastos cuya realización es indispensable para el normal funcionamiento de la Comunidad Autónoma, teniendo asimismo en cuenta el traspaso de compromisos procedentes de ejercicios anteriores, así como la previsión de gasto efectivo en los servicios públicos esenciales, como la sanidad.

En el capítulo IV «transferencias corrientes» del estado de gastos del Presupuesto, se consignan créditos destinados a efectuar pagos, condicionados o no, sin contrapartida directa, tanto para la financiación de operaciones genéricas o transferencias, como para la financiación de operaciones corrientes con un fin concreto específico; o subvenciones, ya sean nominativas, excepcionales o regladas, y ayudas en especie. Asimismo, se recogen las transferencias destinadas a financiar de forma genérica la actividad corriente de las entidades instrumentales y consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía.

En general, las transferencias destinadas a financiar de forma genérica la actividad corriente de las agencias, así como del resto de las entidades instrumentales y consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía, están relacionadas directamente con el funcionamiento de los servicios públicos, puesto que si se prescinde de esta financiación las entidades no podrán realizar su actividad propia (prestaciones de servicio público). En el mismo caso nos encontramos con las destinadas a financiar las Universidades Públicas de Andalucía, o a participar en la financiación de actuaciones de carácter municipal, a través de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, así como las transferencias corrientes al Estado y a la Seguridad Social.

Los actos administrativos y contables desarrollados durante la ejecución de la prórroga que pudieran afectar a las transferencias corrientes a recibir por parte de las entidades con contabilidad no presu-

**Recuerde**

Para la determinación de las transferencias corrientes relacionadas con el funcionamiento de los servicios, se realiza una interpretación conforme a su definición a efectos de este decreto, esto es, se prorrogarán aquellas transferencias corrientes cuya realización sea indispensable para la atención ordinaria de las necesidades colectivas.

puestaria, condicionarán los compromisos de gasto que puedan adquirir estas entidades, con cargo a sus presupuestos de explotación y capital y sus programas de actuación, inversión y financiación prorrogados.

Así, en la norma se instrumenta un procedimiento para el resto de transferencias, subvenciones y ayudas clasificadas en los artículos económicos 47, 48 y 49, por el cual, el órgano competente para la aprobación del gasto en las Consejerías, agencias y consorcios, emitirá una certificación señalando si el gasto tiene como destino el funcionamiento de los servicios para poder disponer de dichos créditos, puesto que a priori se desconoce dicha afectación. Este procedimiento será asimismo de aplicación a las entidades con contabilidad no presupuestaria, en la tramitación de transferencias, subvenciones y ayudas. Esta norma no será de aplicación a aquellos créditos necesarios para la cobertura de compromisos adoptados en ejercicios anteriores.

En el capítulo V se extiende el régimen general de prórroga automática de los créditos iniciales del ejercicio anterior, por no existir ninguna especialidad en estos créditos en este sentido. Sin embargo, se ha de entender que no se prorrogan en este capítulo aquellos fondos de carácter extraordinario, como lo ha sido el **Fondo de Contingencia Sanitaria contra el COVID-19**, cuya distribución a lo largo del ejercicio a otros capítulos de gasto, ha permitido contribuir a la financiación de los compromisos adoptados a consecuencia de la prestación de servicios fundamentales.

Respecto a los capítulos VI y VII, el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, establece que la prórroga no afectará a las operaciones de capital y financieras, correspondientes a programas y servicios no incluidos en el Anexo de Inversiones del Presupuesto del ejercicio que se prorroga. En este sentido no pueden considerarse en la prórroga aquellas aplicaciones y proyectos asignados a nuevos programas presupuestarios y/o servicios de la clasificación orgánica del Presupuesto presentado ante el Parlamento.

En relación con las **operaciones financieras**, la Comunidad Autónoma de Andalucía debe atender con su Presupuesto las obligaciones contraídas en materia de endeudamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 135.3 de la Constitución Española, de acuerdo con el cual los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. En el mismo sentido se pronuncia la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en su artículo 14. La amortización de la deuda pública no se ve constreñida por los límites de la prórroga presupuestaria, en virtud de las mencionadas disposiciones. Así, el Presupuesto prorrogado recogerá las previsiones reales sobre los vencimientos del ejercicio 2022 correspondientes a los intereses (capítulo III) y principal de amortización (capítulo IX) de las operaciones vigentes. Para el resto de los capítulos III «Gastos financieros», VIII «Activos financieros» y IX «Pasivos financieros» deberá atenderse a los créditos iniciales del presupuesto 2021.

Por último se establecen los criterios aplicables a las **subvenciones nominativas**, teniendo en cuenta su relación con el funcionamiento de los servicios; así como el límite para las operaciones de capital financiadas con recursos propios, como salvaguarda para facilitar la cobertura de los compromisos y hacer frente a las obligaciones que representan las retribuciones, cotizaciones sociales y otros gastos del conjunto de personas empleadas públicas, con los importes del presupuesto prorrogado.

Asimismo, se recogen las disposiciones de adecuación de los ingresos del Presupuesto prorrogado y la aplicación de las diferentes magnitudes durante su ejecución, y las necesarias para garantizar, durante el periodo de prórroga, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad para el año 2022, el límite de deuda de la Comunidad Autónoma de Andalucía y cualquier otro acuerdo adoptado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera o de la Administración General del Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

## c. Contenido

### • Objeto

El objeto del Decreto 286/2021, de 28 de diciembre, es establecer los criterios de aplicación de la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021 durante el ejercicio 2022, desde el 1 de enero hasta, en su caso, la aprobación y entrada en vigor de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2022.

### • Ámbito de aplicación y régimen jurídico

El ámbito de aplicación del Decreto 286/2021, de 28 de diciembre, será el definido en el artículo 1 de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021.

**Atención**

En todo caso, se consideran excepcionadas de la prórroga, al haberse cumplido el mandato que establecían, la disposición adicional vigesimocuarta, la disposición adicional vigesimosexta, la disposición adicional vigesimoséptima y el primer párrafo de la disposición adicional vigesimoctava de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre.

Durante el periodo de prórroga serán de aplicación las disposiciones contenidas en la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, salvo aquellas que pudieran resultar inaplicables por su naturaleza. A estos efectos, se entenderán prorrogadas las disposiciones que guarden una relación necesaria con créditos presupuestarios prorrogados.

- **Estructura presupuestaria**

La prórroga del Presupuesto se efectuará teniendo en cuenta la estructura y aplicaciones contables del proyecto de Presupuesto para el año 2022 remitido al Parlamento de Andalucía.

- **Créditos prorrogados**

En relación con los créditos iniciales del estado de gastos del Presupuesto para el año 2021, aprobados por la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, que se prorrogan de acuerdo con el artículo 37 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, se aplicarán las reglas que se establecen en este artículo, desde el día 1 de enero de 2022 hasta, en su caso, la aprobación, publicación y entrada en vigor de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2022.

La prórroga deberá permitir la cobertura de los compromisos debidamente adquiridos de ejercicios anteriores, de conformidad con el artículo 42.2.b) del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, así como de aquellas obligaciones que derivan de normas con rango de ley, hasta el límite de las disponibilidades presupuestarias.

Los créditos iniciales del capítulo I «Gastos de personal» del Presupuesto prorrogado se configuran con la estructura y aplicaciones del Proyecto de Presupuesto presentado en el Parlamento de Andalucía, conforme a la valoración económica para el año 2022 de la plantilla presupuestaria vigente a 31 de diciembre de 2021, con objeto de hacer frente a las obligaciones que representan las retribuciones, cotizaciones sociales y otros gastos del conjunto de las personas empleadas públicas. Igualmente contemplarán los créditos necesarios para la cobertura de los compromisos existentes en materia de personal sustituto, eventual o temporal imprescindibles para el funcionamiento del servicio, estableciéndose con carácter general sus dotaciones de acuerdo con las existentes en el Presupuesto de 2021.

Conforme a lo establecido por la disposición adicional cuarta, en relación con el artículo 12.2, de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, los incrementos de las retribuciones del personal del sector público que se establezcan, en su caso, por la Administración General del Estado, se aplicarán, en su porcentaje máximo, a las retribuciones vigentes para 2021.

Igualmente, con arreglo a lo previsto en el artículo 13.1 de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, se podrá proceder a la incorporación de nuevo personal en el sector público andaluz, hasta el máximo que se establezca por la legislación básica estatal.

En cuanto a los créditos del capítulo II, la prórroga se establece con la estructura y aplicaciones del Proyecto del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2022, destinados a atender gastos corrientes en bienes y servicios.

Los créditos cuya finalidad fuera satisfacer los intereses y la amortización del endeudamiento de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se entenderán prorrogados en las previsiones reales sobre los vencimientos del ejercicio 2022, correspondientes a los intereses del capítulo III «Gastos financieros» y al principal de amortización del capítulo IX «Pasivos financieros» de las operaciones vigentes, atendiendo a los compromisos debidamente adquiridos de conformidad con el artículo 135.3 de la Constitución Española y 14 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y con los requisitos y limitaciones cuantitativas que se establecen en el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía y en la Ley 3/2020, de 28 de diciembre.

Se entenderán prorrogados el resto de créditos iniciales del Presupuesto para 2021 de los capítulos III «Gastos financieros», VIII «Activos financieros» y IX «Pasivos financieros», así como los créditos del capítulo V «Fondo de contingencia», con excepción del Fondo de Contingencia Sanitaria contra el COVID-19.

Los créditos consignados en el capítulo IV «Transferencias corrientes» estarán afectados por la prórroga, de acuerdo con la estructura y aplicaciones del Proyecto de Presupuesto remitido al Parlamento, siempre que se relacionen con el funcionamiento de los servicios, y sin perjuicio de lo indicado en el artículo 6 del Decreto 286/2021, de 28 de diciembre.

En tal sentido, se entiende incluido en dicho concepto toda aquella transferencia corriente cuya realización sea indispensable para el normal funcionamiento de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la atención ordinaria de las necesidades colectivas.

Así, se consideran prorrogados los créditos clasificados en el artículo económico 40 «A la Administración General del Estado, 41 «A la Junta de Andalucía y demás entidades públicas sujetas a régimen presupuestario, para financiación», 42 «A la Seguridad Social», 44 «Al resto de entidades del sector público andaluz (SPA)», y el artículo económico 46 «A Corporaciones locales».

Para el resto de los gastos que se fueran a imputar a los artículos económicos 47 «A empresas privadas», 48 «A familias e instituciones sin fines de lucro» y 49 «Al exterior», en el momento previo a la aprobación del gasto, las personas titulares de los órganos competentes para dicha aprobación de las Consejerías, agencias y consorcios, deberán aportar, para poder disponer de los créditos correspondientes, certificación justificativa de que el gasto está destinado al funcionamiento de los servicios.

El importe correspondiente a subvenciones nominativas consignadas en el presupuesto prorrogado del capítulo IV a nivel de sección no podrá superar en ningún caso la asignación de crédito inicial para el año 2021.

**Tome nota**

Durante la ejecución presupuestaria del presupuesto prorrogado, exclusivamente podrán darse de alta nuevos proyectos de inversión como consecuencia de la tramitación de modificaciones presupuestarias, del traspaso de compromisos procedentes de ejercicios anteriores o de la realización de gastos urgentes e inaplazables debidamente justificados.

La prórroga no afectará a las operaciones de capital y financieras, correspondientes a programas y servicios no incluidos en el Anexo de Inversiones del Presupuesto para el año 2021. Los créditos destinados a satisfacer los gastos de inversiones reales del capítulo VI y los gastos por transferencias de capital del capítulo VII del Presupuesto prorrogado se conforman con los correspondientes a programas presupuestarios y servicios de la clasificación orgánica del gasto público, incluidos en el Anexo de Inversiones del Presupuesto inicial para el año 2021.

El importe correspondiente a subvenciones nominativas consignadas en el presupuesto prorrogado del capítulo VII a nivel de sección no podrá superar en ningún caso la asignación de crédito inicial para el año 2021.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, el conjunto de los créditos presupuestarios financiados con recursos propios con exclusión de los indicados en el apartado 4 de este artículo, se corresponderá con el importe total del Presupuesto aprobado por el Parlamento de Andalucía para el ejercicio 2021. A estos efectos, y con el objetivo de facilitar la cobertura de los compromisos derivados de los apartados 1 y 2 de este artículo, se ajustarán los importes del presupuesto correspondiente a las operaciones de capital financiadas con recursos propios.

La prórroga de los créditos financiados o cofinanciados con recursos procedentes de la Unión Europea tendrá en cuenta los compromisos de la programación establecida, de acuerdo con la anualidad 2022 programada por la Dirección General de Fondos Europeos sin que, en ningún caso, esto suponga un importe superior al crédito inicial para el año 2021.

Asimismo, se incluirán en la prórroga aquellos créditos financiados con transferencias finalistas conforme a su planificación para 2022 sin que, en ningún caso, esto suponga un importe superior al crédito inicial para el año 2021.

Lo dispuesto aquí se entenderá sin perjuicio de la aplicación durante el periodo de prórroga del régimen de modificaciones presupuestarias vigente.

- **Estado de ingresos**

El estado de ingresos del Presupuesto prorrogado se corresponderá con las previsiones iniciales incluidas en la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, con los ajustes pertinentes para adecuar el Presupuesto prorrogado de ingresos a las cuantías previstas procedentes de diferentes mecanismos de financiación con recursos propios, los ingresos finalistas y las operaciones financieras, al objeto de respetar el **principio contable de equilibrio presupuestario**, y teniendo en cuenta la estructura y aplicaciones contables del proyecto de Presupuesto para el año 2022 remitido al Parlamento de Andalucía.

Por su parte, se llevarán a cabo las adecuaciones que resulten necesarias en las aplicaciones contables como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobada por el Parlamento de Andalucía el día 22 de diciembre.

Los derechos liquidados y los ingresos recaudados se aplicarán en el Presupuesto prorrogado a las partidas presupuestarias de ingresos correspondientes a la estructura y aplicaciones contables del proyecto remitido, con los ajustes indicados en el párrafo anterior.

- **Entidades con contabilidad no presupuestaria**

Los presupuestos de explotación y capital y los programas de actuación, inversión y financiación de las entidades reguladas en el artículo 5 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, serán los aprobados para el ejercicio 2021.

Aquellas entidades del sector público andaluz sometidas a control financiero permanente no podrán adquirir compromisos de gastos corrientes o de inversión que superen los importes globales previstos en sus programas de actuación, inversión y financiación y en sus presupuestos de explotación y capital prorrogados, conforme a lo establecido en el artículo 58 ter del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

En todo caso, la gestión de estas entidades estará supeditada a lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 4, respecto de la determinación de los créditos prorrogados.

Por otra parte, toda circunstancia que suponga una variación en las transferencias a recibir por las entidades reguladas en el artículo 5 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, así como cualquier alteración de los importes globales de las previsiones de los programas de actuación, inversión y financiación, y de las dotaciones de los presupuestos de explotación y capital, deberá dar lugar a la modificación de dichos programas y presupuestos, mediante la aprobación de los órganos directores de la entidad, y con comunicación a la Consejería competente en materia de Hacienda, de

conformidad con lo establecido en el artículo 60.2 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

- **Tramitación de los expedientes de gasto durante el período de prórroga**

Los expedientes de gasto se aplicarán al crédito inicial prorrogado, con el nivel de vinculación que corresponda conforme al texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía y a la Ley 3/2020, de 28 de diciembre.

Los traspasos al Presupuesto prorrogado para el año 2022 de anualidades futuras y los traspasos de remanentes de créditos comprometidos y autorizados, se tramitarán conforme a la Orden de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea de 29 de octubre de 2021, sobre cierre del ejercicio presupuestario de 2021 y apertura del ejercicio presupuestario de 2022.

**Recuerde**

En aquellas partidas presupuestarias en las que los créditos prorrogados sean inferiores a los compromisos de gasto contraídos, se tramitarán las modificaciones u operaciones presupuestarias necesarias para la cobertura de los citados compromisos.

- **Cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**

En todo caso, la ejecución del Presupuesto prorrogado será coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, fijados conforme a la normativa básica estatal para el año 2022.

Durante la vigencia de la prórroga, siguiendo los datos de ejecución presupuestaria, se ajustará el gasto público al objeto de garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad al cierre del ejercicio, siguiendo lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre.

- **Finalización de la prórroga**

Aprobada, en su caso, la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2022, se imputarán a éste todas las operaciones contables de ejecución realizadas en el Presupuesto

prorrogado, durante el periodo que transcurra desde el 1 de enero de 2022 hasta la entrada en vigor de la nueva ley.

Si los gastos efectuados durante la prórroga fuesen superiores, a nivel de vinculación jurídica, a los créditos finalmente aprobados, deberán proponerse las modificaciones presupuestarias necesarias para corregir el exceso de gastos mediante la minoración de otros créditos del Presupuesto que se encuentren disponibles y cuya reducción ocasione menos trastornos para el servicio público.

## 2. FASES DEL CICLO PRESUPUESTARIO

El proceso de elaboración del presupuesto en Andalucía se encuentra regulado en el Título II de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, y en la Sección Segunda, Capítulo Tercero del Título Quinto de la Resolución de 22 de noviembre de 2007, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se da publicidad a la Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Pasamos a describir su contenido.

### 2.1 Elaboración del presupuesto

El Consejo de Gobierno aprobará cada año, a propuesta de la Consejería competente en materia de Hacienda, el marco presupuestario a medio plazo que servirá de referencia para la elaboración del Presupuesto anual.

#### A. Remisión del anteproyecto a la Consejería de Hacienda: elaboración de los estados de ingresos y gastos

Las Consejerías y los distintos órganos, instituciones, agencias administrativas, de régimen especial y públicas empresariales referidas en el artículo 33.2.c) de esta Ley y consorcios, con dotaciones diferenciadas en el Presupuesto de la Junta de Andalucía, remitirán a la Consejería competente en materia de Hacienda, antes del día 1 de julio de cada año, los correspondientes anteproyectos de estado de gastos, debidamente documentados, de acuerdo con las leyes que sean de aplicación y con las directrices aprobadas por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda.

Del mismo modo, y antes de dicho día, las distintas Consejerías remitirán a la competente en materia de Hacienda los anteproyectos de estado de ingresos y gastos y, cuando proceda, de recursos y dotaciones de sus agencias públicas empresariales referidas en el artículo 33.2.f) de esta Ley, sociedades mercantiles del sector público andaluz, y de las fundaciones y otras entidades indicadas en el artículo 31, así como los anteproyectos de presupuestos de los fondos carentes de personalidad jurídica.

El estado de ingresos del Presupuesto de la Junta de Andalucía será elaborado por la Consejería competente en materia de Hacienda, conforme a las correspondientes técnicas de evaluación y al sistema de tributos y demás derechos que hayan de regir en el respectivo ejercicio.

El Presupuesto se ajustará al límite de gasto no financiero que apruebe el Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería competente en materia de Hacienda, y su contenido se adaptará a las líneas generales de política económica establecidas en los planes económicos vigentes, y recogerá la anualidad de las previsiones contenidas en los programas plurianuales de inversiones públicas establecidas en los mismos.

Las Consejerías y los distintos órganos, instituciones, agencias administrativas, de régimen especial y públicas empresariales referidas en el artículo 33.2.c) y consorcios adscritos, con dotaciones diferenciadas en el Presupuesto de la Junta de Andalucía, adaptarán en su caso los estados de gastos remitidos, conforme a las previsiones del Anteproyecto.

Del mismo modo, deberán comunicar a sus entidades instrumentales adscritas la financiación que les corresponde, de acuerdo a lo previsto en el artículo 58.5.

Cuando las normas de organización y funcionamiento de las agencias y consorcios adscritos recojan la aprobación de los anteproyectos de estados de gastos de sus Presupuestos, dicho acto se realizará por los órganos que tengan atribuida esta competencia en las diferentes entidades, una vez adaptados en su caso los estados de gastos remitidos, conforme a las previsiones del Anteproyecto.

El estado de gastos incluirá una dotación diferenciada de crédito para atender, cuando proceda, necesidades inaplazables de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto, que se recogerá con la denominación de Fondo de Contingencia.

## B. Sometimiento a acuerdo por parte del Consejo de Gobierno y remisión de documentación anexa

Con base en los referidos anteproyectos, en las estimaciones de ingresos y en la previsible actividad económica durante el ejercicio presupuestario siguiente, la Consejería competente en materia de Hacienda someterá al acuerdo del Consejo de Gobierno, previo estudio y deliberación de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, el anteproyecto de Ley del Presupuesto, con separación de los estados de ingresos y gastos correspondientes a la Junta de Andalucía y sus instituciones, y de los relativos a sus agencias administrativas, de régimen especial y públicas empresariales referidas en el artículo 33.2.c), y sus consorcios.

Como documentación anexa al anteproyecto de Ley del Presupuesto, se remitirá al Consejo de Gobierno:

a) La cuenta consolidada del Presupuesto.

b) La memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente el anteproyecto comparado con el Presupuesto vigente.
c) La liquidación del Presupuesto del año anterior y un avance de la del ejercicio corriente.
d) Un informe económico y financiero.
e) La clasificación por programas del Presupuesto.
f) El informe de evaluación de impacto de género.
g) El anexo de inversiones con los proyectos de inversión de las consejerías, agencias administrativas, agencias de régimen especial, agencias públicas empresariales, sociedades, mercantiles del sector público andaluz, consorcios, fundaciones y demás entidades de derecho público de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
h) El anexo de personal, incluyendo al personal de las consejerías, agencias, consorcios, sociedades mercantiles del sector público andaluz, fundaciones y demás entidades de derecho público de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

### C. Remisión al Parlamento

El proyecto de Ley del Presupuesto y la documentación anexa se remitirán al Parlamento de Andalucía al menos dos meses antes de la expiración del Presupuesto corriente, para su examen, enmienda y aprobación.

Toda la documentación que se entregue al Parlamento de Andalucía será objeto, tras su remisión, de publicación en el Portal de Transparencia. Una vez aprobada la Ley, se procederá de igual forma a la publicación en dicho Portal de Transparencia del Presupuesto de la Junta de Andalucía y de su documentación anexa.

## 2.2 Aprobación del presupuesto

### A. Procedimiento

De conformidad con lo previsto en la Resolución de 22 de noviembre de 2007, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, el proyecto de Ley de Presupuestos gozará de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Cámara.

En el estudio y aprobación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía se seguirá el procedimiento legislativo ordinario, con las especialidades establecidas.

El debate del Presupuesto se referirá al articulado y al estado de autorización de gastos. Todo ello sin perjuicio del estudio de otros documentos que deban acompañarlo.